Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4885**

17. Wahlperiode 23. 02. 2011

Antrag

der Abgeordneten Memet Kilic, Beate Müller-Gemmeke, Ulrike Höfken, Viola von Cramon-Taubadel, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele, Dr. Harald Terpe, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM(2010) 378 endgültig)

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes i. V. m. § 9 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

Richtlinie zur konzerninternen Entsendung grundsätzlich überarbeiten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Europäische Kommission hat im Juli 2010 mehrere Richtlinienentwürfe vorgelegt, mit denen Änderungen für die Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht werden sollen. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM(2010) 378 endgültig) soll europaweit einheitliche Regelungen für die Beschäftigung qualifizierter Fach- und Führungskräfte aus einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU schaffen, die in eine Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung innerhalb der Europäischen Union entsandt werden. Durch die Schaffung unionsweit einheitlicher Bedingungen und die Einführung einer einheitlichen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis und eines einheitlichen Verfahrens für die Zulassung soll der innerbetriebliche Transfer von Personal erleichtert werden.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich in ihrem „Stockholmer Programm“ von Dezember 2009 auf ein Mehrjahresprogramm zur Weiterentwicklung der Migrationspolitik der EU geeinigt. Darin haben sie sich unter anderem darauf verständigt, den Zugang zu Europa für Arbeitnehmende effektiver und effizienter zu gestalten. Bereits 2005 waren in einem „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ eine Rahmenrichtlinie und vier spezifische Richtlinien vorgesehen, die Einreise und Aufenthalt von hoch qualifizierten Arbeitnehmenden, Saisonarbeitskräften, innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmenden sowie bezahlten Auszubildenden regeln sollen.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur konzerninternen Entsendung sind vor dem Hintergrund dieses Maßnahmenpaketes zu sehen. Grundsatz europäischer Regelungsansätze müssen gleiche Behandlung und gleiche Bezahlung für EU-Angehörige und für Beschäftigte aus Drittstaaten sein. Die Rechte der Beschäftigten müssen dabei im Mittelpunkt stehen. Eine Schlechterstellung der Betroffenen durch neue gesetzliche Regelungen ist auszuschließen. Vielmehr müssen die Richtlinienvorschläge die Rechte der Arbeitnehmenden aus Drittstaaten merklich verbessern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich bei den weiteren Verhandlungen im Ministerrat der EU dafür einzusetzen, dass die Richtlinie grundlegend und umfassend überarbeitet wird. Eine Zustimmung zur Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM(2010) 378 endgültig) ist an die Bedingung geknüpft, dass folgende Punkte berücksichtigt werden:

a) In der Richtlinie muss klargestellt werden, dass für die Arbeitsbedingungen der Entsendung und der Weiterentsendung alle arbeitsrechtlichen Vorschriften desjenigen Mitgliedstaates gelten müssen, in dem die Arbeitnehmenden ihrer Tätigkeit nachgehen. Dabei muss ein enger Konzernbegriff zur Anwendung kommen. Die auf diese Weise entsendeten Beschäftigten erhalten damit gleichen Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort und genießen alle im Aufnahmeland üblichen Arbeitnehmer- und Mitbestimmungsrechte inklusive Streikrecht.

b) Die Begriffe „Führungskraft“ und „Fachkraft“ in der Richtlinie sind nach internationalen Maßstäben zu unbestimmt und öffnet die konzerninterne Entsendung unter Umständen für angelernte Beschäftigte. Es gibt internationale Definitionen wie den Europäischen Qualifikationsrahmen, auf die sich die Richtlinien beziehen kann, um den Interpretationsspielraum zu schließen. Von der Definition sollen nur Hochqualifizierte und Managerpositionen erfasst sein. Ebenso muss die Definition der „Trainees“ diese eindeutig von regulär Beschäftigten abgrenzen und klarstellen, dass ein Traineeship in erster Linie dem Erwerb beruflicher Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen dienen soll und das Lernen im Vordergrund stehen muss.

c) Für entsendete Beschäftigte ist eine Vorbeschäftigungszeit von mindestens zwölf Monate und für Trainees von drei Monaten im Unternehmensteil des Drittstaates zwingende Voraussetzung.

d) Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, ein gerechtes Gleichgewicht von Auszahlung und Einzahlung in der gesetzlichen Rentenversicherungen zu gewährleisten. Es muss sichergestellt werden, dass entstandene Leistungsansprüche oder ein entsprechender Ersatz auch im jeweiligen Drittstaat wahrgenommen werden können. Die Richtlinie muss durch eine entsprechende Formulierung klarstellen, dass etwaige an die Zahlung von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen geknüpfte Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen auch für entsendete Arbeitnehmende ein vermögenswertes Recht darstellen. Die

entsendeten Beschäftigten müssen auch in den Genuss von Mutterschutz und Elternzeit kommen können, sofern die gängigen Voraussetzungen erfüllt sind, die auch ständig im Aufnahmeland Beschäftigte erfüllen müssen. Ebenso müssen faire und transparente Regelungen in Bezug auf Zulagen für Heimfahrten, Familienbesuche, Übernahme der Visagebühren, Unterkunftsregelungen, Rückführungen bei Erkrankung oder Tod und familiäre Notfälle vereinbart und im Arbeitsvertrag festgeschrieben werden. Der Richtlinienentwurf ist um diese Bedingungen zu ergänzen. Die Arbeitsverträge müssen ferner Regelungen für die Entschädigung der Arbeitnehmenden für den Fall einer vorzeitigen Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses durch Verschulden des Arbeitgebers enthalten. Eine Übernahme der Abreisekosten durch den Arbeitgeber muss auch in diesem Fall gewährleistet sein.

e) In der Richtlinie müssen Leiharbeitskräfte- sowie ungelernte Kräfte und Facharbeitskräfte der Baubranche explizit ausgeschlossen werden.

f) Weiterentsendungen vom ersten Mitgliedstaat aus in andere Mitgliedstaaten bedürfen eines gesonderten Antrags und dürfen nicht ohne Prüfung durch das jeweilige Aufnahmeland erfolgen.

g) Entsendungen innerhalb der EU zur vorübergehenden Erbringung von Dienstleistungen bei Kunden des Beschäftigungsbetriebs sollen nur für Leistungen an solche Kunden möglich sein, die nicht zum gleichen Unternehmensverbund gehören. Die jeweils geltenden nationalen Umsetzungsregelungen und Beschäftigtenrechte im Erbringungsland sind einzuhalten, dabei soll das Günstigkeitsprinzip gelten. Entsendungen dieser Art dürfen einen Zeitraum von drei Monaten im Kalenderjahr nicht überschreiten.

Um die Rechte der entsendeten ausländischen Beschäftigten wirksam sicherzustellen, müssen die EU-Staaten außerdem endlich die UN-Konvention zum Schutz der Wanderarbeiter 45/158 aus dem Jahr 1990 ratifizieren.

Berlin, den 22. Februar 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Die Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM(2010) 378 endgültig) ist in der bisher vorliegenden Fassung nicht akzeptabel. Die notwendige Balance zwischen den berechtigten Interessen der Drittstaaten, der Aufnahmeländer, der beteiligten Unternehmen und insbesondere der Arbeitnehmenden ist nicht vorhanden. Die Richtlinie in der jetzigen Form bietet vielfältige Missbrauchsmöglichkeiten, arbeitsrechtliche Standards und Lohnbedingungen zu unterlaufen, bspw. durch Briefkastenfirmen. In der Konsequenz muss der Richtlinienentwurf in seiner aktuellen Formulierung seitens der Bundesregierung abgelehnt werden, denn verstärkte Mobilität muss zwingend an die Verbesserung und Angleichung von sozialen Bedingungen geknüpft werden.

Ein Weiterverfolgen der Richtlinie ist nur akzeptabel, wenn dabei tiefgreifende Korrekturen vorgenommen werden. Die folgenden Aspekte sind dabei zwingend zu beachten:

Transnationale Entsendung von Beschäftigten birgt die Gefahr, dass Löhne und Arbeitsbedingungen aus Drittstaaten zur Anwendung kommen, die unter dem Niveau der EU-Mitgliedstaaten liegen. Somit würde ein Wettbewerb entstehen, in dem Unternehmen, die an das Arbeits- und Sozialrecht der Mitgliedstaaten gebunden sind, nicht bestehen können. Mindestentgelte spielen dabei eine hervorgehobene Rolle. Die Formulierung im Richtlinienvorschlag zum Mindestentgelt verursachen speziell in der bundesdeutschen Situation Probleme. Die Bezahlung soll sich den Formulierungen zufolge auf Tarifverträge der jeweiligen Mitgliedstaaten stützen, die allgemein für alle vergleichbaren Unternehmen in dem entsprechenden geografischen Raum und die betreffende Berufsgruppe oder den betreffenden Industriezweig gelten, und/oder auf Tarifverträge, die auf nationaler Ebene von den repräsentativsten Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften abgeschlossen wurden und im gesamten Hoheitsgebiet Anwendung finden. In Deutschland wäre damit in der Minderheit der Fälle ein Mindestentgelt gesichert, da ein gesetzlicher Mindestlohn nicht existiert und nur wenige Branchen über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz abgesichert sind. Ebenso sind nur 1,5 Prozent der Tariflöhne allgemeinverbindlich erklärt. Es geht hier um Gleichbehandlung mit der bereits vorhandenen Belegschaft des aufnehmenden Unternehmensteils bzw. bei Neugründungen von vergleichbaren Betrieben am selben Arbeitsort. Deshalb sollten immer mindestens die für den Beschäftigungsbetrieb rechtlich geltenden Bedingungen gewährt werden müssen, die auch gegenüber den bisherigen oder vergleichbaren Beschäftigten angewandt werden, gleichgültig ob sie auf betrieblichen Regelungen, Firmentarifen, regionalen Tarifregelungen oder nationalen Tarifen beruhen und ob solche Regelungen für allgemeinverbindlich erklärt sind.

Der Entsendung soll ein enger Konzernbegriff zu Grunde gelegt werden, und die Arbeitsverträge müssen für die Beschäftigung im EU-Mitgliedsland eine Gleichstellung bei Entgelt und Arbeitsbedingungen vorsehen. Nur in dieser Form ist gewährleistet, dass das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ vollständig umgesetzt wird. Es muss garantiert sein, dass konzernintern entsendete Beschäftigte in den Genuss aller Arbeitnehmer- und Mitbestimmungsrechte kommen. Damit wird auch verhindert, dass konzernintern entsendete Beschäftigte aus Drittstaaten gezielt als Streikbrechende eingesetzt werden. Auch für sie muss das Streikrecht gelten.

Eine Weiterentsendung in andere Mitgliedstaaten der EU ist nach der jetzigen Formulierung der Richtlinie zulässig. Die Richtlinie muss aber dahingehend präzisiert werden, dass das Gastlandprinzip gewahrt bleibt, und eine Gleichstellung mit inländischen Beschäftigten bezüglich Entlohnung und arbeitsrechtlicher Vorschriften gesichert ist. Kurzbefristete Entsendungen zur Erbringung von Dienstleistungen für Kunden im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit sollten ermöglicht werden, allerdings nur bei solchen Kunden, die nicht zum gleichen Unternehmensverbund gehören, und ebenfalls nur unter voller Anwendung des Prinzips der gleichen Entlohnung für gleiche Arbeit am gleichen Ort. Um Missbrauch zu verhindern soll die Maximaldauer des Aufenthalts in einem weiteren EU-Mitgliedstaat zur Erbringung von Dienstleistungen bei Kunden auf drei Monate im Kalenderjahr begrenzt werden.

Vor allem ist auch die bisherige Definition einer Führungs- und Fachkraft unzureichend. Der Richtlinienentwurf macht keine präzisen und vergleichbaren Vorgaben darüber, welche Qualifikationen Voraussetzung für das Erlangen einer Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung sind. Dies ist umso unverständlicher, als durch den Europäischen Qualifikationsrahmen bereits ein ausgereiftes System besteht, das eine europaweite Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen herstellen soll und kann. Konzerninterne Entsendung ist nur für Hochqualifizierte und Beschäftigte in herausgehobenen Managementpositionen migrations- und sozialpolitisch sinnvoll. Facharbeiter und un- oder angelernte Kräfte müssen davon ausgeschlossen werden. Das Problem mangelnder Definition ist im Rahmen

der Beschäftigung von Trainees umso gravierender. Die Regelung muss sicherstellen, dass Trainees nicht als billige Arbeitskräfte missbraucht werden. Ähnlich wie Praktikantinnen und Praktikanten müssen sie davor bewahrt werden, als preisgünstige Alternative zu regulärer Beschäftigung behandelt zu werden. Für Trainees soll die Entsendung als wertvolle Lernphase und als Orientierung für die zukünftige berufliche Laufbahn dienen. Erfahrungen zu sammeln, Kompetenzen zu erwerben und die persönliche Qualifizierung müssen im Mittelpunkt stehen.

In der bisherigen Fassung des Richtlinienentwurfs bleibt es den jeweiligen Mitgliedstaaten überlassen, ob sie eine zwölfmonatige Vorbeschäftigungszeit im Unternehmen des Drittstaates vorschreiben oder nicht. Dies birgt die Gefahr unterschiedlicher Standards innerhalb der EU. Da eine Weiterentsendung vom Erstaufnahmeland in Unternehmensteile in weiteren Mitgliedstaaten ausdrücklich ermöglicht werden soll, hätte die Entscheidung eines Mitgliedstaates, auf Vorbeschäftigungszeiten zu verzichten, auch Auswirkungen auf andere Aufnahmeländer. Eine langfristige Angleichung nach unten, die dem völligen Verzicht auf Regelungen zu Vorbeschäftigungszeiten entspräche, wäre die mögliche Folge. Eine Vorbeschäftigungszeit von mindestens zwölf Monaten und für Trainees von drei Monaten im Unternehmensteil des Drittstaates muss daher zwingende Voraussetzung sein. Ein möglicher Missbrauch durch „Briefkastenfirmen“ lässt sich damit einfacher verhindern.

Die Systeme der sozialen Sicherheit sind das Ergebnis langer Traditionen und tief in den nationalen Kulturen und Gepflogenheiten verwurzelt. Maßnahmen zur Vereinheitlichung der sozialen Sicherungssysteme sieht das Gemeinschaftsrecht nicht vor, dafür aber eine Koordinierung der einzelstaatlichen Systeme. Es muss also gewährleistet werden, dass Beschäftigte aus Drittstaaten durch die Anwendung der verschiedenen Sozialsysteme nicht benachteiligt werden hinsichtlich der erworbenen Anwartschaften und anderer sozialer Rechte, wie bspw. Familienleistungen, soziale Sicherheit bei Arbeitsunfällen, Krankheit, Invalidität und Tod. Insofern müssen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ein gerechtes Gleichgewicht der Einzahlung und der entstehenden Anwartschaften auf Leistungen in den Sozialversicherungssystemen auch für konzernintern entsendete Beschäftigte zu gewährleisten.

Schlussendlich darf die Richtlinie bei problematischen Branchen keine Anwendung finden. Insbesondere die Leiharbeitsbranche muss ausgeschlossen werden. Die Baubranche darf nur dann unter den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, wenn die obigen Forderungen zur Begrenzung der Personendefinition auf Hochqualifizierte und Manager erfüllt sind. Für beide Branchen gilt, dass eine konzerninterne Entsendung faktisch dem Missbrauch Tür und Tor öffnen würde. In beiden Branchen ist außerdem die Notwendigkeit einer europäischen Regelung zur konzerninternen Entsendung außer für Hochqualifizierte nicht ersichtlich.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333